



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-04270/11

Constitucional. Administrativo. Orçamentário. Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Sapé. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2010. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual nº 18/93 – **Créditos adicionais suplementares e especiais abertos/utilizados sem correspondente fonte de recursos - Despesas sem licitação – Incorreção nos Demonstrativos Contábeis – Registro e recolhimento a menor de contribuições previdenciárias patronais – Despesas não comprovadas – Não aplicação do mínimo constitucionalmente exigido em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Ações e Serviços Públicos de Saúde - Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2010. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Sapé. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento parcial às exigências da LRF, imputação de valor ao Gestor municipal por danos amargados pelo Erário, aplicação de multa, representação ao MPE e à Receita Federal do Brasil e recomendações.**

PARECER PPL-TC- 0262 /2011

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de **Sapé**, relativa ao exercício financeiro de **2010**, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº **João Clemente Neto**.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em outros colhidos durante diligência “in loco”, emitiu o relatório inicial de fls. 45/59, no qual foram evidenciados os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal nº 1.002, de 17 de dezembro de 2009, estimando a receita e fixando a despesa em R\$ 40.079.253,43, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 40% da despesa fixada na LOA;
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais nos montantes de R\$ 14.549.188,04 e R\$ 2.632.587,00, respectivamente, tendo como fonte de recurso anulação de dotações (R\$ 13.268.202,30) e operação de crédito (R\$ 5.000,00), apresentando créditos adicionais abertos/utilizados sem fontes de recursos no montante de R\$ 3.908.572,74;
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 31.969.368,46, superior em 9,96% do valor previsto no orçamento, no entanto, devido a não consolidação das contas, na referida receita não estão inseridas aquelas relacionadas ao Fundo Municipal de Saúde e PREVSAPÉ;
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 28.416.415,39, inferior em 28,65% do valor previsto no orçamento, no entanto, devido a não consolidação das contas, na referida despesa não estão inseridas aquelas relacionadas ao Fundo Municipal de Saúde, PREVSAPÉ e Poder Legislativo;
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 21.477.553,29;
- h) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 39.380.585,58.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresentou superávit equivalente a 10,80% da receita orçamentária arrecadada. Segundo a Auditoria, o referido Balanço não demonstra a real situação vivenciada pelo Município, tendo em vista a existência de despesas não contabilizadas no valor de R\$ 1.912.200,03, relacionada à contribuição previdenciária patronal dos Regimes de Previdência Geral e Próprio. Levando-se em conta a informação ora veiculada, o superávit orçamentário seria reduzido para 4,82% da receita orçamentária arrecadada;
- b) o Balanço Financeiro aponta um saldo para o exercício seguinte na ordem de R\$ 786.293,96, distribuídos entre Caixa e Banco nas proporções de 4,75% e 95,25%, respectivamente. O citado Demonstrativo, em consonância com o Corpo Técnico, não espelha fielmente a realidade financeira da Edilidade, vez que foram incorridas despesas não contabilizadas, como alertado na alínea anterior, fato que repercute no resultado financeiro do exercício;
- c) o Balanço Patrimonial apresenta déficit financeiro no valor de R\$ 7.953.664,88;
- d) a Dívida Municipal, ao final do exercício analisado, atingiu a cifra de R\$ 14.622.133,31, correspondendo a 37,13% da Receita Corrente Líquida, sendo 63,53% escriturada na Dívida Fundada e 36,47% registrada na Dívida Flutuante. A Dívida Flutuante apresentou um crescimento de 18,64% quando comparada ao período anterior.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;
- b) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 724.019,76 correspondendo a 2,54% da Despesa Orçamentária Total (DORT), sendo R\$ 661.041,23 pagos no decorrer do exercício.

4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) a aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 5.401.945,04 ou **60,51%** das disponibilidades do FUNDEF (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 5.092.468,48 ou **23,71%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 2.944.157,67 ou **13,71%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 25.050.258,45 ou **63,61%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 23.927.961,28 ou **60,76%** da RCL (limite máximo=54%).

Ao final do Relatório Inaugural (fls. 45/59), o Órgão de Instrução manifestou-se apontando extensa lista de irregularidades atribuídas ao exercício de competência do Prefeito, Srº **João Clemente Neto**.

Tendo em vista as falhas arroladas pelo Corpo Técnico em seu relatório inicial, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fl. 60) do Srº. João Clemente Neto, Prefeito do Município de Sapé. O Chefe do Poder Executivo local requereu dilação de prazo para apresentação de contrarrazões às falhas apontadas pela Unidade de Instrução, logrando êxito em seu pleito.

Posteriormente, o Alcaide manuseou, por intermédio de representante legalmente habilitado, defesa escrita, acompanhada de vasta documentação de suporte (Documento nº 18.252/11).

Atendendo ao despacho do Relator (fls. 284), a Auditoria procedeu a análise dos argumentos ofertados pelo defendente, exarando relatório (fls. 285/294), o qual manteve todas as irregularidades elencadas na peça de instrução inaugural, quais sejam:

Da Gestão Fiscal:

- 1. Gastos com pessoal, correspondendo a 63,61% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;

2. *Gastos com pessoal, correspondendo a 60,76% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20 da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF;*
3. *Repasse para o Legislativo contrariando o disposto no inciso I, do § 2º, art. 29-A, da Constituição Federal*

Da Gestão Geral:

4. *Utilização de créditos adicionais sem fontes de recursos no valor de R\$ 3.908.572,74;*
5. *Deficiência na elaboração da proposta orçamentária e não apresentação dos demonstrativos contábeis consolidados;*
6. *Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 1.912.200,03, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000, respectivamente;*
7. *Despesa não comprovada com o pagamento do INSS, no valor de R\$ 451.566,22;*
8. *Despesa não comprovada com o pagamento a PREVSAPÉ, no valor de R\$ 41.673,76, causando prejuízo ao Erário;*
9. *Retenção e não contabilização das consignações, no valor de R\$ 86.413,76, causando prejuízo ao Erário;*
10. *Despesa não comprovada com locação de um sistema integrado de gestão e controle, no valor de R\$ 15.000,00, causando prejuízo ao Erário;*
11. *Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária do exercício;*
12. *Dívida Flutuante incorretamente elaborada, não representando a real situação de endividamento do Município;*
13. *Aplicação de apenas 23,71% de receitas de impostos e transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (MDE);*
14. *Aplicação de apenas 13,71% de receita de impostos e transferências em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS);*
15. *Preenchimento dos quadros da Prefeitura Municipal com 33% de servidores comissionados e prestadores de serviços, infringindo o art. 37 da Constituição Federal, burlando a realização de concursos públicos;*
16. *Apropriação indébita de contribuições previdenciárias de segurados, no valor de R\$ 362.945,55;*

Instado a se pronunciar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 01532/11 (fls. 297/309), da pena da ilustre Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, acompanhando o posicionamento da Unidade Técnica de Instrução, pugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pela(o):

- a) **Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Sapé, Sr. João Clemente Neto, relativas ao exercício de 2010;
- b) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- c) **Aplicação de multa** ao referido gestor, nos termos do art. 56 da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93), em face da inobservância a disposições normativas e preceitos constitucionais;
- d) **Imputação de débito** no valor de R\$ 594.653,87, ao Sr. João Clemente Neto, decorrentes de despesas não comprovadas, na forma apurada pela Auditoria;
- e) **Recomendação** à Administração Municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas, abstendo-se de repetir as falhas ora questionadas e demais providências de praxe, como encaminhamento dos autos ao Ministério Público Comum.

Compulsando detidamente os autos, a Assessoria de Gabinete identificou divergências entre o valor retido do FPM, com destino ao INSS, constante no documento de arrecadação do Banco do Brasil (www.bb.com.br), e o montante apontado no relatório exordial. Com esteio na constatação exposta, o Relator solicitou à Auditoria

esclarecimentos acerca da referida diferença, com vistas a identificar possíveis despesas não comprovadas com o Regime Geral de Previdência.

Em atendimento ao despacho do Presidente do processo (Relator), a Divisão de Auditoria Municipal V - DIAGM V – emitiu relatório de complementação de instrução (fls. 311/312) informando que o valor retido do Fundo de Participação, com a finalidade de pagamentos previdenciários ao INSS, totalizou R\$ 1.964.144,97 e não R\$ 1.492.514,37, como registrado na peça de instrução inaugural. Com arrimo nas novas conclusões, o Órgão Técnico entendeu estar comprovada a despesa com o INSS no montante de R\$ 451.566,22, elidindo a suposta falha apontada anteriormente.

O Relator fez incluir o feito na pauta desta sessão, com as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

No Brasil, o Tribunal de Contas tem suas origens no Erário Régio ou Tesouro Real Público, criado em 1808, pelo então Príncipe-Regente Dom João. Contudo, sua instituição se deu, apenas, no início do período republicano, por projeto de lei de autoria de Manuel Alves Branco, que resultou no Decreto-Lei nº 966-A, de 07/11/1890, regulamentado posteriormente por influência política de Rui Barbosa.

Em 1891, o Tribunal de Contas passou a ter status constitucional, como se verifica no art. 81 da então Carta Magna, verbis:

Art. 81 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Daquele remoto passado até o presente momento, os Tribunais de Contas foram aquinhoados com crescentes competências e atribuições, mormente, pela Constituição Cidadã de 1988, tornando-os Organismos indispensáveis ao exercício pleno do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Com efeito, ao se defrontar com a Prestação Anual de Contas do Poder Executivo - momento em que o gestor é convidado, melhor dizer obrigado, a fazer prova do bom e regular uso dos recursos públicos postos a sua disposição - o TCE/PB exercer com propriedade, no âmbito de função (controle externo), duas de suas principais competências.

Inicialmente, auxiliando o Legislativo, porém, nunca a ele subordinado, aprecia as contas do gestor e, sobre estas, emite Parecer, o qual servirá de lastro para o julgamento político dos atos de gestão pelos Membros componentes do Parlamento Mirim.

Doutra banda, julga os atos emanados pelo administrador na condição de ordenador de despesas, atestando se este pautou suas ações gerenciais estribadas nos princípios norteadores da Administração Pública, esculpidos, explicita ou implicitamente, na Carta Maior, notadamente, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Economicidade e Eficiência. O Decisum, emanado por esta Corte, guarda em si tamanha força que, no mérito, não está sujeito à apreciação/modificação pelo Judiciário.

Traçadas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações individuais sobre as nódoas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

Em relação à Gestão Fiscal:

- Gastos com pessoal, correspondendo a 63,61% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;

- Gastos com pessoal, correspondendo a 60,76% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20 da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF.

Sem espaço para maiores ponderações, é preciso deixar assente que esta Corte de Contas, na apuração do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal, utiliza-se do Parecer Normativo PN TC nº 12/07, que exclui das despesas totais de pessoal os gastos com obrigações previdenciárias patronais. Observando-se a referida norma infralegal vê-se que os gastos do Ente e do Poder Executivo importaram em 52,48% e 50,14% da RCL, ou seja, atendendo aos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, respectivamente. Aliás, tais percentuais são informados pela Auditoria, em seu relatório de análise de defesa (fl. 286). Portanto, não há que se falar em irregularidades.

- Repasse ao Poder Legislativo em montante superior ao permitido o inciso I, do § 2º, art. 29-A, da Constituição Federal.

A Constituição Federal, em seu art. 29-A, dá contorno aos limites dos repasses de recursos ao Legislativo.

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 8% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (incluído pela Emenda Constitucional 25 de 2000)

(...)

§ 2o Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

No caso em comento, considerando que a receita de tributos e transferências do exercício anterior alcançou a marca de R\$ 19.639.539,50; considerando, também, o disposto no inciso I, do art. 29-A da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 58/2009, a Câmara Municipal de Sapé teria como teto para recebimento de repasse do Executivo o montante de R\$ 1.378.757,76. De acordo com o relatório inicial, foram transferidos recursos ao Parlamento Mirim no valor de R\$ 1.368.743,13, abaixo do limite máximo permitido constitucionalmente, não havendo, dessa forma, qualquer afronta a preceptivo normativo maior.

- Em relação à Gestão Geral:

- Utilização de créditos adicionais sem fontes de recursos no valor de R\$ 3.908.572,74.

O Órgão de Instrução deste Tribunal aponta a existência de Créditos Adicionais abertos/utilizados sem fonte de recursos no valor de R\$ 3.908.572,74; vez que foram abertos/utilizados créditos adicionais suplementares e especiais nos montantes de R\$ 14.549.188,04 e R\$ 2.632.587,00, respectivamente, tendo como fonte de recurso anulação de dotações (R\$ 13.268.202,30) e operação de crédito (R\$ 5.000,00), que somados atingem a quantia de R\$ 13.768.202,30; contrariando o artigo 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como o disciplinado no art. 43 da Lei nº 4.320/64, in verbis:

CF/88:

Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes

Lei 4.320/64:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

Assim, a abertura e utilização de créditos adicionais sem fonte de recursos constitui ato ilícito, porquanto realizado ao arrepio do normativo legal que regulamenta a matéria, e principalmente por afetar um mandamento constitucional, motivos que ensejam emissão de Parecer Contrário.

- Deficiência na elaboração da proposta orçamentária e não apresentação dos demonstrativos contábeis consolidados;

- Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 1.912.200,03, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000, respectivamente;

- Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária do exercício;

- Dívida Flutuante incorretamente elaborada, não representando a real situação de endividamento do Município.

A Lei Orçamentária Anual, antes de mais nada, é peça fundamental de planejamento das ações a serem promovidas por um ente público. Nela consta a estimativa da receita e a correspondente fixação da despesa. É, também, diploma legal que representa, lato sensu, a permissão concedida pela sociedade ao gestor para gerir os seus recursos.

Desta forma, a Lei dos Meios reveste-se de enorme importância e relegar seu valor a um plano secundário é falha merecedora de censura. No caso vertente, muito embora não se possa falar em prejuízos ao Tesouro, a Administração foi negligente ao não prever qualquer quantia para receita de capital, demonstrando, de forma incontestada, que o planejamento foi cambaleante e não amparado em estudos técnicos, redundando na feitura de peça orçamentária deficiente e mal elaborada.

Outro fato que chama-nos a atenção é a apresentação de demonstrativos contábeis do Município carentes da consolidação das receitas e despesas do Fundo Municipal de Saúde, PREVSAPÉ e do Poder Legislativo com aqueles que tratam das informações contábeis do Executivo.

Ainda no campo da omissão na elaboração de registros, de acordo com a d. Auditoria, a Administração municipal deixou de empenhar/contabilizar despesas previdenciárias do exercício em tela, no montante de R\$ 1.912.200,03, sendo R\$ 130.591,52 referentes ao INSS e R\$ 1.781.608,51 atinentes ao PREVSAPÉ.

Gostaria de informar que para fins orçamentários, pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas (art. 35, II). Em outros termos, só será considerada despesa do exercício aquela na qual foi procedido o seu regular empenhamento, independente da ocorrência do fator gerador.

Não se pode confundir o subsistema orçamentário com o patrimonial. Enquanto naquele (orçamentário) a despesa nasce com o empenhamento, nesse (patrimonial) ela é gerada, e exige necessariamente registro, no instante em que se efetiva, ou seja, na entrega do bem, na prestação dos serviços, entre outras, enfim, com surgimento do fato gerador da obrigação. Com base na assertiva, não vislumbro incorreção na elaboração do Balanço Orçamentário, contudo, o mesmo raciocínio não pode ser aplicado àqueles relacionados ao Patrimônio e ao Financeiro.

As informações de natureza patrimonial serão registradas com base no princípio da competência, ou seja, em conformidade com o fator gerador. Dessa maneira, embora não empenhadas, os gastos em questão, para fins de patrimônio, clamam por respectivos registros sob pena de afronta aos princípios basilares da ciência contábil da competência e oportunidade.

A citada omissão, por se constituir passivo financeiro não escriturado, repercute, também, no demonstrativo da Dívida Municipal, por consequência, tornando-o pouco confiável.

Os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros ou sua inexata escrituração fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas eivadas de erros, os quais comprometem a análise, por parte daqueles que podem fazer uso dessas informações, induzido a ilações equivocadas.

Destarte, o comentado, conforme Parecer Normativo PN TC nº 52/04, enseja a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do exercício em análise, bem como, com fulcro no inciso II, art. 56, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, aplicação de multa pessoal ao ex-gestor. Cabe, ainda, recomendação ao atual gestor a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.

- Preenchimento dos quadros da Prefeitura Municipal com 33% de servidores comissionados e prestadores de serviços, infringindo o art. 37 da Constituição Federal, burlando a realização de concursos públicos.

A Constituição Federal, que dá moldura a todo o ordenamento jurídico Pátrio, institui o concurso de provas ou provas e títulos como regra para o ingresso a cargos públicos. Qualquer outra forma de acesso constitui exceção.

O concurso é a materialização dos Princípios da Impessoalidade, Isonomia e Moralidade. Ademais, oportuniza disputa pelos cargos que, provavelmente, redundará em formação de corpo de servidores de alta qualificação, atendendo aos interesses públicos secundários.

Embora seja regra, no Município em análise, o instrumento do concurso público não é dado o devido tratamento constitucional. Basta um rápido passeio sobre o quadro de pessoal para que tal situação venha a ser evidenciada. Em 2010, dos 1.739 servidores em atividade, 401 são prestadores de serviços (23%), 172 comissionados (10%) e 1.166 efetivos (67%). Em outras palavras, 33% dos servidores da Prefeitura de Sapé são temporários e possuem vínculo precário com a Comuna.

A falha merece modulação pelo fato de restar demonstrado na defesa que o Município, recentemente, realizou concurso público para seleção de pessoal, sendo nomeados inúmeros candidatos exitosos no certame, reduzindo, por via de consequência, a proporção de servidores temporários em relação àqueles com vínculo efetivo.

- Despesa não comprovada com o pagamento a PREVSAPÉ, no valor de R\$ 41.673,76, causando prejuízo ao Erário;

- Retenção e não contabilização das consignações, no valor de R\$ 86.413,76, causando prejuízo ao Erário.

A Unidade de Instrução identificou que a Prefeitura Municipal de Sapé contabilizou despesas com a PREVSAPÉ no montante total de R\$ 1.988.889,93, sendo R\$ 1.291.637,43 referentes à despesa orçamentária (PREVSAPÉ – Parcelamento) e R\$ 697.252,50 relativos à despesa extraorçamentária (PREVSAPÉ segurados). Doutra banda, conforme documento nº 12.978/11, apenas R\$ 1.947.216,17 estariam devidamente comprovados, restando, assim, gastos carentes de documentação comprobatória de seu pagamento da ordem de R\$ 41.673,76.

O relatório inicial dá conta de que a PM de Sapé reteve na folha de pagamento de pessoal (Doc. 12.993/11) a importância de R\$ 991.238,38 a título de contribuição previdenciária do servidor a PREVSAPÉ e R\$ 883.162,15 sob o rótulo de empréstimos consignados, dos quais R\$ 839.453,30 destinados ao Bradesco, R\$ 39.660,30 ao Banco Cruzeiro do Sul, R\$ 3.327,29 à CEF e R\$ 720,86 ao Banco do Brasil. Estranhamente, o Balanço Financeiro da Comuna registra na receita extraorçamentária consignações de empréstimos no valor de R\$ 876.869,58 e contribuições retidas dos servidores e devidas ao regime próprio de previdência na quantia de R\$ 911.117,06, gerando um valor retido e não contabilizado no valor de R\$ 86.413,76. Desta forma, o demonstrativo contábil apresenta diferença a menor em relação à folha de pagamento na contabilização da citada receita que transitam à margem do orçamento.

Em ambos os casos, a defesa não logrou êxito na tentativa de sanear as pechas apontadas.

A primeira situação descrita configura a existência de despesa não comprovada. A segunda contém características de apropriação indébita. Explico: como já explanado em momento ulterior, a contabilidade deve espelhar com fidelidade todos os fatos contábeis ocorridos em determinado período, sob pena de comprometer a veracidade das informações presentes em seus lançamentos e demonstrativos. Na hipótese em tela, é de fácil percepção que o fato a ser registrado não condiz com o respectivo registro.

Poder-se-ia alegar que a citada incorreção decorreu de mero erro formal sem consequência danosa para o Tesouro ou para terceiros. Divirjo, data vênia, daqueles que advogam nesse sentido, vez que o simples equívoco de lançamento a menor de receita extraorçamentária resultaria em diferença financeira (Caixa e Bancos) a maior, ou seja, as disponibilidades se mostrariam em volume superior àquele evidenciado no sistema de contabilidade, impossibilitando o perfeito fechamento do balanço financeiro.

Seguindo esse raciocínio, se a omissão no registro de receita não se traduziu em incongruência entre a contabilidade e os valores disponíveis contidos em Caixa e Bancos, por certo, a receita não escriturada tomou rumo diverso daquele programado, não se dirigindo aos seus respectivos destinatários, sendo apropriada indevidamente.

Ao deixar de escriturar entrada de recursos, o Gestor, culposa ou dolosamente, encobre a real movimentação dos bens numerários, possibilitando o desvio destes, visto que, para fins de fiscalização da execução financeira do Ente, os valores inexistiram contabilmente. Nestes casos não cabe atribuir a responsabilidade ao Município pela devolução das quantias aos terceiros titulares do direito sobre a coisa (dinheiro) e sim ao Chefe do Poder Executivo.

É dever de todos aqueles que guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos a prestação de contas completa e regular, através de documentos aceitáveis, do bom e regular emprego destes, que importa, necessariamente, em observância aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, eficiência e, acima de tudo, legitimidade.

Na mesma linha de pensamento, o Ministro do TCU, Adyson Motta, em voto preciso inserto no bojo do Processo nº 929.531/1998-1, acompanhado à unanimidade pelos demais Membros do Pleno, assim sentenciou:

“Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.”

Seguindo idêntica linha de raciocínio, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão nº 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:

“...a não comprovação da lisura no trato dos recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’”

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

“Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas.”

Destarte, devido falta de comprovação no pagamento de despesas com o regime próprio de previdência e a apropriação indébita de recursos de terceiros, estou convicto da necessidade de imputar ao Sr. João Clemente Neto, Prefeito de Sapé, a importância de R\$ 128.087,52, bem como, da representação ao Ministério Público Estadual acerca da conduta lesiva ao patrimônio público e possível prática de ato tipificado no art. 168 do Código Penal Brasileiro (CPB).

- Despesa não comprovada com locação de um sistema integrado de gestão e controle, no valor de R\$ 15.000,00, causando prejuízo ao Erário.

Relata a Auditoria que a Prefeitura contratou, junto à empresa Suporte Consultoria em Gestão Pública, a locação de um sistema integrado de gestão e controle, porém, não foi verificada a efetiva comprovação da realização dos serviços.

Em sua defesa, o interessado alegou ter anexado às respectivas comprovações dos gastos incorridos. Inobstante os argumentos manuseados, o Alcaide não acostou nos autos do processo qualquer documento assaz hábil pela elisão da eiva em foco. Destarte, em função da ausência de comprovação, o Gestor deve ser responsabilizado pelo ressarcimento ao Erário do prejuízo por esse sofrido.

- Apropriação indébita de contribuições previdenciárias de segurados, no valor de R\$ 362.945,55.

A peça inicial de instrução aduz que “foi retido a título de contribuições previdenciárias de segurados INSS e Prevsapé os valores de R\$ 472.824,23 e R\$ 911.117,06 respectivamente. Entretanto, só foi recolhido aos cofres da previdência os valores de R\$ 323.743,24 (INSS) e R\$ 697.252,50 (Prevsapé). Há portanto indícios de apropriação indébita de contribuições de segurados no total de R\$ 362.945,55, sendo R\$ 149.080,99 (INSS) e R\$ 213.864,56 (Prevsapé)”.

No que toca às contribuições previdenciárias dos servidores, a Prefeitura, por dever legal, retém os referidos valores e, em seguida, direciona-os (recolhimento) aos reais destinatários (RGPS e RPPS). São recursos que transitam pelo financeiro da Comuna apenas de forma temporária. Guardar em seu poder dinheiro de outrem e não recolhê-lo ao seu devido proprietário ou fazê-lo de maneira incompleta é conduta tipificada no art. 168-A do CPB.

Considerando que a esta Corte falece competência para emitir juízo de valor acerca de possíveis ilícitos penais, mister se faz representar a douta Procuradoria Geral de Justiça para adoção de providências de estilo, bem como, a Receita Federal do Brasil para conhecimento acerca das irregularidades previdenciárias.

- Aplicação de apenas 23,71% de receitas de impostos e transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (MDE).

Com brevidade, a mácula, consubstanciada na aplicação de 23,71% da RIT (receita de impostos e transferências), reforça a impressão de uma gestão desidiosa e avessa ao atendimento dos preceitos constitucionais e legais. Com pesar, verifica-se que a Educação, principal via de acesso à dignidade social e a cidadania, é olvidada pelo gestor, penalizando àqueles que se encontram na dependência do poder público local, os quais se veem tolhidos em seus direitos constitucionalmente assegurados de buscarem, através do ensino, espaços almejados na pirâmide da sociedade.

- Aplicação de apenas 13,71% de receita de imposto e transferências em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Sem embargos, os Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, art. 77, inciso III, determinam que os municípios aplicaram pelo menos de 15% da receita de impostos e transferências recebidas durante o exercício em Ações e Serviços Públicos de Saúde, não podendo o gestor se afastar desta regra constitucional.

Segundo o princípio da Legalidade, o poder concedido ao administrador público rima com dever, posto que o mesmo está adstrito, intimamente vinculado, aos ditames da lei, não podendo este se afastar do ordenamento jurídico sob pena de ofendê-lo. Ao deixar de aplicar o mínimo constitucionalmente estabelecido o Gestor afrontou, além da norma positivada, o referido princípio, do qual derivam as bases principiológicas da Administração Pública, insculpidas no caput do art. 37, da CF.

Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello, "Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa uma insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 25ª ed., 2008, p. 943).

Isto posto, a flagrante falta, a exemplo do tópico anterior, enseja a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas em questão.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, **voto pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Sapé**, exercício de 2010, **sob a responsabilidade da Srº João Clemente Neto** e, em Acórdão separado, pelo (a):

- 1) **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- 2) **Aplicação de multa** ao Sr. João Clemente Neto, Prefeito de Sapé, no valor de R\$ 4.150,00, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- 3) **Imputação de débito** no valor de **R\$ 143.087,52**, ao Sr. João Clemente Neto, em razão de despesas com serviços não comprovados com contribuições patronais previdenciárias devidas à Prevsapé (R\$ 41.673,76), contribuições previdenciárias dos servidores e empréstimos consignados retidos e não contabilizados como receita extraorçamentária (R\$ 86.413,76), bem como despesas carentes de comprovação com locação de sistema integrado de gestão e controle (R\$ 15.000,00);
- 4) **Assinação do prazo** de 60 sessenta dias ao supracitado gestor para o devido recolhimento voluntário dos valores a ela imputados nos itens 2 e 3 supra;
- 5) **Representação** à Receita Federal do Brasil acerca das falhas observadas referentes às contribuições previdenciárias patronais e dos segurados devidas ao Instituto Nacional da Seguridade Social;

- 6) **Representação ao Ministério Público Estadual** acerca das irregularidades identificadas no presente feito; notadamente no que se relaciona aos ilícitos na retenção e recolhimento de passivo previdenciário, verificação de conduta danosa ao erário, tipificado como atos de improbidade administrativa, para adoção de providências de estilo;
- 7) **Recomendações à Prefeitura Municipal de Sapé** no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise;
- 8) **Recomendação ao Chefe do Executivo Municipal** com vistas a proceder a elaboração da Lei Orçamentária Anual baseada critério técnicos, transformando-a em verdadeiro instrumento de planejamento e não numa peça de ficção;
- 9) **Recomendação ao atual Alcaide** no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis;

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO -TC-04270/11, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Sapé, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Sapé, Srº **João Clemente Neto**, relativa ao exercício de 2010.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 14 de dezembro de 2011.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Fui presente,

Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb

Em 14 de Dezembro de 2011



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL